



CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/WG-PA/1/3
26 April 2005

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

保护区问题不限成员名额
特设工作组
第一次会议
2005 年 6 月 13 日至 17 日，意大利蒙特卡蒂尼
临时议程*项目 3.2

为发展中国家和经济转型国家执行工作方案 调集财政资源的选择

执行秘书的说明

执行摘要

按照第 VII/28 号决定，保护区问题不限成员名额特设工作组将探讨为发展中国家和经济转型国家执行工作方案充分而及时地调集财政资源的各种选择。

本说明审查了为保护区筹资的现行战略。国家一级具有可观的发展潜力的机制包括进一步发展和在保护区应用传统的财政和金融手段，如税收、补贴、信贷计划和转移费用和利益分享机制以及为保护区的商品和服务开发新市场。对于近期若干研究报告提到的当前发展中国家保护区预算和资金短缺的情况，本说明也作了介绍。目前尚没有国家政府和其他来源为保护区供资情况的最新全球概况。目前保护区的资金估计为 8 亿美元，远远满足不了有效管理发展中国家现有的保护区所需的金额（每年 10 亿至 17 亿美元），更不用说扩大该系统以覆盖重点保护地了。

加强国际援助，扩大经济评估，使环境服务计划的征税、缴费和付款合理化以及同私营部门建立伙伴关系，都是产生资源的某种选择。为资助执行工作方案，建设有力的机构安排是至关重要的。外国直接投资的前景依然乐观，短期内外部经费来源依然十分重要。

*

UNEP/CBD/WG-PA/1/1。

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

作为《公约》的财政机制，全球环境基金在为工作方案提供经费支助中可以发挥核心的作用。其他供资机构，特别是双边捐助机构，需要大量增加供资。

建议提出的建议

谨提议保护区问题不限成员名额特设工作组请缔约方大会：

1. 吁请各缔约方：

(a) 组织国家性的、酌情亦组织区域性的、各捐助国和受援国政府的保护区供资问题圆桌会议，目的是推动国家和区域层次可持续供资战略取得进展和实现缔约方大会第七届会议通过的保护区工作方案目标3.4；

(b) 考虑根据工作方案的第3.1.2和3.4.6项活动，将立即开展“国家性保护区价值和惠益举措”的必要性确定为重点事项，以便评估、证明和宣传保护区制度的价值，尤其应侧重其对于减贫和实现《千年发展目标》的重要贡献；

(c) 制定保护区制度财政可行性计划，这些计划应体现国家和国际资金来源的多样性，同时并应包括：

- (一) 对资金收入和开支、整个财政需要和差距的分析；
- (二) 保护区货物和服务的定义与数量的体现，以及偿付这些货物和服务可能的投资来源；
- (三) 对可能的财务机制的甄别和可行性分析；
- (四) 详细制定全面财务计划，确保对保护区制度的长期财政支持；

(d) 执行全面财务计划以确保对保护区制度的长期财政支持，同时顾及以下各项备选方案：

- (一) 设立能够支持保护区制度的国家环境或养护信托基金（这种基金应可以用来调拨多边和双边赠款、旅游收入、债换自然保护的收益和非政府组织捐款）；
- (二) 围绕旅游业的筹资机制、资源取用（如与石油化工作业挂钩的环境补偿付款），以及与保护区有直接联系的其他高收入行业，以避免对保护区形成过大的压力或加重对保护区的威胁；
- (三) 能够调拨生态系统服务所产生的经济价值的筹资机制（例如用水费）；
- (四) 将不正当补贴改改用于支持保护区（可以从那些与保护区联系性最明显的部门开始）；

- (五) 支持体制建设和改进保护区管理当局的管理工作，培养保护区负责人员的能力，以通过商业办法开展财政规则和管理；
2. 请联合国开发计划署、世界银行和联合国环境规划署偕同其他各有关组织帮助推动和支持上文第 1(a)段中提到的保护区筹资问题圆桌会议；
3. 请全球环境基金：
- (a) 为快速支付赠款核准并落实新的快速供资窗口，以支助工作方案的早期行动活动（如，2006 和 2008 年时间表），请规模应能足以对发展中国家、特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型国家提供支助；
- (b) 提供全额和中等规模的全球环境基金赠款，以支助国家保护区系统和工作方案中的具体目标和时间表，并将注意力更加集中在保护区系统和可持续性战略上；及
- (c) 在全球环境基金第四业务计划中扩大全球环境基金的保护区生物多样性基金范围，并且考虑到工作方案中的目标和具体目标以及全球环境基金在为保护区提供全系统性保护方面的作用。
4. 吁请各发达国家：
- (a) 支持全球环境基金的第四批大幅资金补充，同时考虑到工作方案中的目标和具体目标以及需要新增和追加拨款以支助发展中国家的这一工作；
- (b) 为保护区建立专用筹资支助机制，作为旨在实现千年发展目标和千年发展目标 7 关于保护区面积和森林覆盖率指标的发展援助的一部分；
- (c) 为养护信托基金和证明在支助保护区经常性管理费用方面特别成功的其他长期筹资机制提供更多的支助；
- (d) 探讨与《京都议定书》进程下的降低采伐森林率相挂钩的碳筹资；及
- (e) 支持以保护区系统的长期财政可持续性为目标的项目；
5. 吁请各国际非政府组织、私人基金会和私营部门：
- (a) 向发展中国家和经济转型国家提供财政和技术支持，以便其执行工作方案；
- (b) 设计、支持和执行发展中国家保护区负责人员的能力建设方案，以发展和落实保护区的可持续筹资机制；包括通过诸如保护财政联盟和世界保护联盟世界保护区委员会；及
- (c) 为资助工作方案的执行，开展合作倡议和建立体制安排。
6. 请执行秘书：

(a) 通过资料交流中心提供现有的养护金融工具；以及

(b) 将本建议提交保护区问题不限成员名额特设工作组第一次会议后于意大利蒙特卡蒂尼举行的捐助国会议的与会者，供其参考和采取进一步的行动。

目 录

	页次
执行摘要.....	1
建议提出的建议.....	2
一、导言.....	6
二、为保护区筹资的现行战略.....	6
三、保护区的筹资现状.....	14
A. 本国政府的预算支助.....	16
B. 多边机构的援助.....	16
C. 双边发展援助.....	17
D. 国际非政府养护组织、私人基金会和私营部门.....	19
四、调集资源的选择.....	19
A. 国家一级的筹资需要.....	20
B. 国家的筹资来源.....	20
C. 重视保护区的价值.....	21
D. 保护区的可持续筹资.....	21
E. 全球环境基金.....	22
F. 其他来源的国际支助.....	22
五、结论.....	22

一、 导言

1. 缔约方大会第 VII/28 号决定通过了保护区工作方案，缔约方大会在第 VII/28 号决定中认识到发展中国家要执行工作方案，需要充足的财政资源和技术支持，特别是需要支持工作方案中强调的紧急活动。因此，缔约方大会回顾了该决定第 4 段和第 9 段中的这一需要，敦促缔约方、其他政府和供资组织为发展中国家执行工作方案充分而及时地调集财政资源。更具体的是，缔约方大会请全球环境基金通过简化程序和提供快速付款资源，进一步发展其对保护区的投资组合并支持国家推动的行动（第 VII/20 号决定第 10 段）。
2. 在第 VII/28 号决定第 29 (b) 段中，缔约方大会建议保护区问题不限成员名额特设工作组协助各缔约方、其他各国政府和供资组织执行该决定的第 9 段，办法是探讨“按照《公约》第 20 条，作为紧急事项，通过不同机制为发展中国家，特别是其中的最不发达国家和小岛屿发展中国家以及经济转型国家执行工作方案充分而及时地调集财政资源，同时特别重视工作方案中需要尽早采取行动的内容的各种选择”。
3. 关于为了发展中国家执行工作方案而调集财政资源，缔约方大会在第 VII/28 号决定第 9 段和第 29 (c) 段中都强调了《公约》第 20 条和工作方案中要求尽早采取行动的内容。执行工作方案的总体目标最后期限为：陆地保护区 2010 年、海洋保护区 2012 年。重要的中期期限为 2006 年（缔约方大会第八届会议）和 2008 年（缔约方大会第九届会议）。特别迫切的是，2006 年是一系列活动的最后期限，这些活动将共同构成 2010/2012 年前充分执行工作方案的第一个重要基准。到 2006 和 2008 年要执行的活动在筹资方面需要得到优先注意，这些活动都列在附件中。
4. 执行秘书编写了本说明，以方便工作组审议工作组第一次会议临时议程项目 3.2（UNEP/CBD/WG-PA/1/1）。本说明审查了为保护区筹措资金的现行战略并确定了其主要优缺点，特别是在其充分而及时产生可持续资金方面的优缺点（第二部分）。文件第三部分审查了近期某些研究报告所提供的保护区当前的资金情况和资金短缺情况。第四部分涉及作为紧急事项调动财政资源的选择。第五部分介绍了某些结论。

二、为保护区筹资的现行战略

5. 在最近几十年里，开发了各种各样的保护区筹资机制。一些来源可就养护财政的所有方面提供广泛的技术指导。¹ 这些来源载有关于各种财政机制的综合信息和决定工具。

¹ 养护财政联盟（2002 年），为生物多样性养护筹措资金。理解、选择和执行养护财政机制的方便用户培训指南 [在线指南]：www.conservationfinance.org 和 <http://guide.conservationfinance.org/>。美国环境保护局（1999 年），“金融工具手册”：<http://www.epa.gov/efinpage/>。环境基金机构间规划小组（2002 年），环境基金机构间规划小组手册 [在线资源]：<http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-222-00.pdf>。世界保护联盟（2002 年），生物多样性经济学图书馆 [在线资源]：<http://www.biodiversityeconomics.org>。Kloss, D.（2002 年），“生物多样性和保护区的可持续筹资指南”：<http://www.conservationfinance.org/Documents/CFA%20Training%20Guide/GTZ-CF-Guide/guide.pdf>。OECD（2002 年）。“环境财政战略”：http://www.oecd.org/EN/about_further_page/0,,EN-about_further_page-499-nondirectorate-no-no-8no-no-3,FF.html。森林方案（2002 年），“资助可持续的森林管理” [在线资源]：http://www.profor.info/pages/publications/financing_SFM.htm。

Spergel, B.（2001 年），“提高保护区的收入。选项菜单”：<http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-226-00.pdf>。

下文（方框 1）介绍了根据Pablo的研究成果（2003 年）² 编制的保护区筹资选择一览表（2003 年）。其中的大多数机制目前在许多国家都使用（赠款、信托基金、贷款等）。某些其他机制仍处于早期发展阶段（如，碳吸收或开发环境服务付款系统）。一些其他机制仍停留在概念阶段，但还是值得考虑的（如全球公域和全球能源税国际付款系统）。前面提到的参考文件对这些机制进行了详细介绍并且提供了实例和个案研究。此外，在 2003 年 9 月在南非德班举行的第五届世界公园大会上宣读的名为“可持续的资金流：建立安全的财政未来”的论文也提供了关于这些机制的大量信息。³

6. 下文第 9—10 页的表 1 概述了若干这种机制的相对长处和弱点。

方框 1. 保护区筹资机制一览表（根据 Pablo 的研究成果编制（2003 年））

大多数公共来源：

- 保护区的公共预算拨款筹资；
- 将国家、州或地方一级收缴的一种或几种一般税的一个百分比指定用于保护区；
- 为特定的社会群体、地区或活动提供预算外财政支助的特别法律；
- 保护区的税赋减免或补贴；
- 将国家、州或地方一级收缴的一种或几种特别税的一个百分比（如能源税、机场、游船、旅馆和名胜的收费等）指定用于保护区筹资；
- 将与自然资源使用（或滥用）有关的一种或几种费用、收费、罚款和罚金的一个百分比（如水费、地下水费、立木采伐费和其他自然资源取用费、门票和使用费、排放和给料费、肥料和杀虫剂释放费或倾弃费、固体废料费及环境罚款和罚金等）指定用于保护区筹资；
- 国家、州和地方发展银行的贷款；
- 债换自然保护；
- 环境基金（捐赠、偿债和周转基金）；
- 多边援助和发展机构；
- 国际发展银行的贷款；
- 双边援助和发展机构。

大多数民间非营利来源

- 社区自力更生团体和其他各种社会资本；
- 世俗和宗教慈善机构；
- 特别集资运动（如拯救大熊猫、国家公园之友等）；
- 推销和义卖；
- 彩票；

² Pablo, G., “从善意到环境服务付款：发展中国家可持续自然资源管理的备选筹资方法调查”。世界自然基金会可持续发展宏观经济学方案办公室，经济变化、贫穷和环境项目，丹麦国际发展机构，世界自然基金会，2003 年 8 月 31 日。

³

http://www.conservationfinance.org/WPC/WPC%20Sust_finance_papers.htm。

- 社会和环境非政府组织；
- 基金会。

大多数民间营利来源

- 基于社区的正规和非正规企业；
- 地方企业的私人投资；
- 商业银行贷款；
- 非地方投资者的直接投资（如，生态旅游）；
- 公私合作；
- 民间社区合作；
- 风险资本；
- 证券投资者（绿色基金）。

大多数环境产品付款

- 有机农产品的市场；
- 可持续收获的非木材森林产品的市场；
- 经审定的森林产品的市场；
- 经审定的渔业产品的市场；
- 资源取用费。

大多数环境服务付款

- 生物多样性养护和生物勘探市场；
- 碳抵消市场；
- 分水岭保护市场；
- 秀丽风景的市场，包括生态旅游和旅游；
- 发展权和养护使用权的市场；
- 环境服务付款的准市场和非市场体系；
- 使用费和门票；
- 与国际条约有关的保护区基金；
- 全球公域的全球环境基金付款；
- 将一项或几项国际税的一部分指定用于保护区。

减少追加筹资需要

- 解放现有的公共资源（如将有害的公共补贴转用于保护区）；
- 鼓励调集私人资源（如，获得土地保有、进行宣传、简化管理）。

表1：资助保护区的战略：优缺点（资料来源：Spergel, 2001 年）⁴

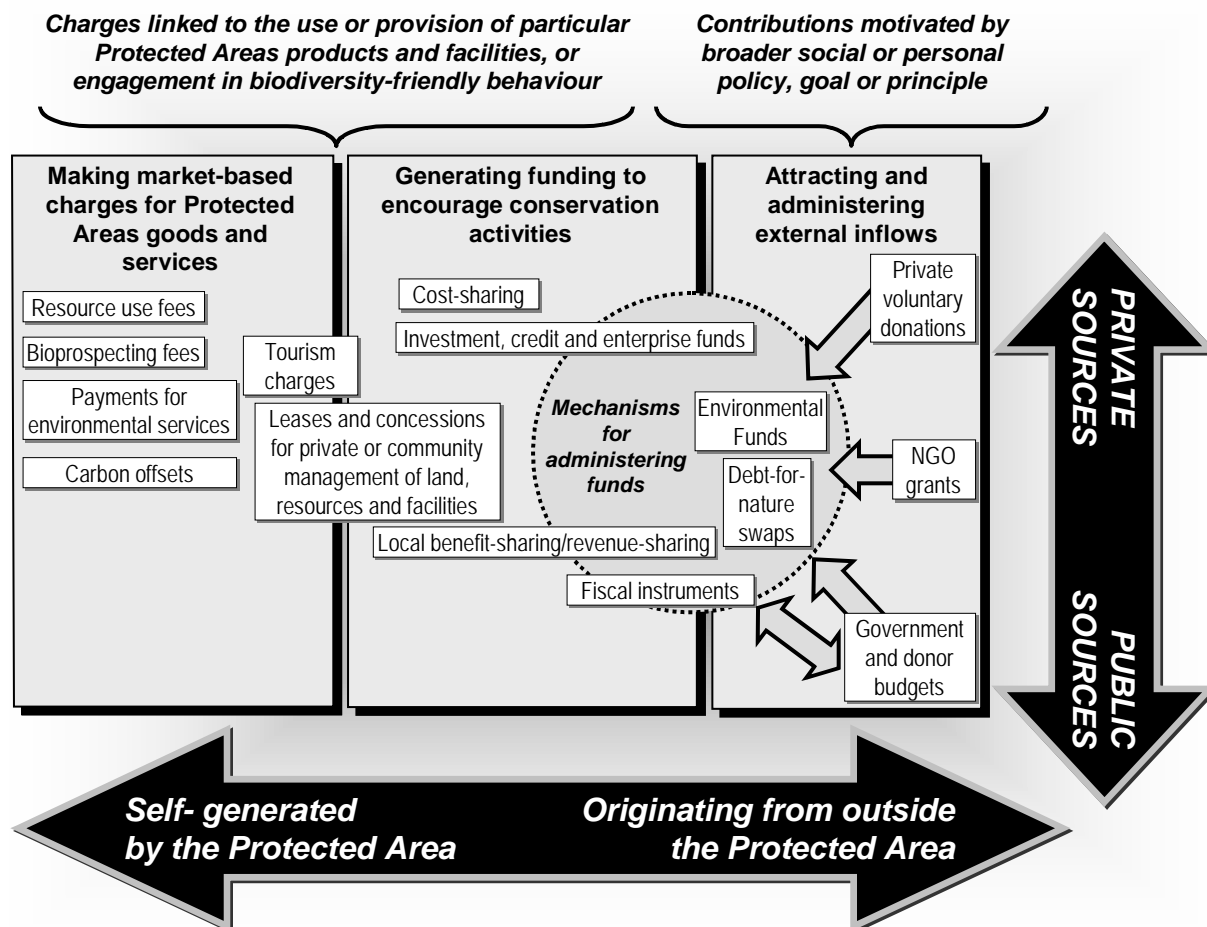
战略	优点	缺点
政府供资： 支助保护区的政府直接预算分配	<ul style="list-style-type: none"> 政府供资可能比私人或国际捐助方更持久，因为外部供资者的优先事项可能转移，而且它们常常不提供长期资金 政府加强支助能够表明，养护是国家的一个重要优先任务，而非是私人组织的关切 	<ul style="list-style-type: none"> 政府供资易受国家支出优先事项的转移的影响，在经济危机时也易受全面削减预算的影响 政治上的赞助和政治议程可能左右本应基于养护标准的决定
赠款： 个人、基金会、私营部门和国际捐助机构的捐赠	<ul style="list-style-type: none"> 有一个庞大的捐助者网络，它们通常喜欢通过一个具体项目或对某个公园产生巨大影响 	<ul style="list-style-type: none"> 捐助者经常转变其优先次序并且经常只提供短期支助 公园可能感到自己管理项目是为了捐助方确定的目标，而不是为了公园的目标或最佳利益
债换自然保护： 一种协定，银行免除国家债务或养护组织购买国家债务，以此作为交换，债务国通过将本国货币花费在养护方案上来“偿还”被取消债务	<ul style="list-style-type: none"> 交换做法为养护组织和国际捐助机构提供了一种途径，使之能够调节资金，为债务国更多的养护活动提供资助 交换做法为发展中国家的政府提供了减少其国际债务的途径，即使用本国货币来资助本国有价值的项目，而不是将稀有的硬通货寄到国外偿债 	<ul style="list-style-type: none"> 交换做法执行起来可能过于复杂，可能需要多家政府机构的技术专家介入 交换做法取得的财务杠杆可能因随后发生的本国货币贬值或通货膨胀而受到损害。如果债务国政府将本国货币与美元或其他一些外国标准挂钩，这个问题可能会有所减轻
养护信托基金： 具有以下特点的资金或其他财产： (a) 只能用于具体用途（在这种情况下，用于具体的养护目的）；(b) 必须与其他资金来源分开保管；(c) 由独立的董事会管理和控制	<ul style="list-style-type: none"> 能够为保护区提供持久的长期资金 是一种将大笔国际赠款转化为许多小笔本地赠款并使赠款的寿命期延长的途径 能够用来增强“民间社会”的实力，即指定非政府组织和私营部门代表进入董事会并使它们与政府代表拥有同等的权力 	<ul style="list-style-type: none"> 行政费用可能高昂，如果基金资本较少或如果基金在设计 and 执行项目上为受让人提供大量技术援助，情况更是如此 如果没有考虑周全的投资战略，投资回报可能很低或无法预测
	<ul style="list-style-type: none"> 各种税费能够从以前尚未利用的来源中产生大量的资金 	<ul style="list-style-type: none"> 对以前被视为免费的公共资源的财产收取使用费，在政治上可能有问题

战略	优点	缺点
<p>为保护区专设的使用费、税款和其他费用： 公园门票费，娱乐许可费，机场、旅游船和旅馆的附加费，提炼行业的收费和版税，污染税和分水岭养护费等收费</p>	<ul style="list-style-type: none"> “谁使用谁付费”原则和“谁污染谁付费”原则被公认为分摊环境保护费用的公平方式 	<p>上可能有难度</p> <ul style="list-style-type: none"> 许多种类的使用费收入和专项收入可能出乎预料地减少。由于国内外的政治或经济危机，游客人数可能猛跌。如果资源枯竭或资源价格下跌，自然资源的取用费和环境服务付款可能减少 使用费只有在专门用于保护区的情况下才能成为有效的养护工具。否则，政府可能想将使用费和旅游税收入用于其他目的

8. 世界保护联盟的近期研究⁵将保护区筹资机制在公共来源与私人来源范围内进行了分类，在这两者之间还有依靠外资流入和自收的筹资机制。第 11 页的图 1 就是保护区筹资机制拓朴图。

⁵ 世界保护联盟，2005 年（正在印制）。保护区的可持续筹资：挑战和选择的全球审查。世界保护联盟，瑞士格朗。

图1：保护区筹资机制拓朴图（资料来源：世界保护联盟，2005 年）



9. 这三大类包括各种筹资机制，可以按照资金的主要筹集和使用方式来将这些机制分组：

(a) 吸引和管理外资流动的筹资机制包括来源于国内外的政府和捐助方预算、非政府组织赠款和私人及自愿捐赠。

(b) 分担费用和利益分享，投资和企业基金，私人或社区管理保护区土地、资源和设施的财政工具和安排等，是产生资金以鼓励使用或影响保护区的团体的养护活动的主要机制。

(c) 资源使用费、旅游收费和环境服务付款全是按市场情况为保护区的商品和服务收取费用。

10. 世界保护联盟在介绍这些机制时，使用了个案研究，将重点放在其现状、使用这些机制的障碍和机会、今后的潜力和要应对的挑战上。第 12—14 页的表 2、3 和 4 汇总了研究结论。

表 2：吸引和管理外资流入的机制：现状、潜力和需要（资料来源：世界保护联盟，2005 年）

机制	现状	主要潜力	需要和所需的行动
本国政府预算和外国援助	<p>仍然是保护区供资的一项核心部分</p> <p>有证据表明资金总额在减少</p> <p>减贫和可持续发展目标被调整为主要方向</p> <p>这足以说明：需要增加供资机制</p>	<p>现有的资金流动可以维持或增加</p> <p>作为保护区机构的直接预算支助来源，具有重要意义</p> <p>通过可持续发展和减贫窗口，可为保护区筹资提供新机会</p>	<p>继续着重于履行对保护区的核心供资承诺和供资义务</p> <p>根据可持续发展和减贫目标，重新确定保护区资金的使用方向</p> <p>提高发展和养护决策者对保护区与发展的联系的认识</p>
私人自愿捐赠	<p>这是保护区总资金的一个重要来源，尽管很少是主要来源</p> <p>对于个别保护区、物种或养护目标来说可能十分关键</p> <p>公司对保护区的兴趣增加</p>	<p>继续支持保护区的筹资，特别是在微观一级</p> <p>公司赞助和供资有可能增加</p>	<p>需要维持和加强公众对保护区问题的兴趣</p> <p>加强与私营部门的互动</p> <p>拟订新办法和宣传保护区事业</p>
债换自然保护和环境基金	<p>在 1980 年代和 1990 年代，这是保护区的主要资金来源</p> <p>普遍性减少，现已不太常见</p>	<p>可从总体上并为个别保护区提供大量的稳定的资金</p> <p>作为保护区机构的直接预算支助来源，可起到重要作用</p> <p>通过可持续发展和减贫窗口，可为保护区筹资提供新机会</p>	<p>根据可持续发展和减贫目标，重新确定保护区资金的使用方向</p> <p>说服捐助方释放大量资金并将决策移交基金管理人</p> <p>说服保护区机构为将来投资</p>

表 3：产生资金以鼓励养护活动的机制：现状、潜力和需要（资料来源：世界保护联盟，2005 年）

机制	现状	主要潜力	需要和所需行动
财政工具	<p>传统上不适用于养护目标或环境部门</p> <p>被保护区越来越多地用</p>	<p>成为预算收入来源和向生产者 and 消费者转移资金的机制</p>	<p>将保护区纳入更广泛的财政体系</p> <p>巩固经济计划者赋予保护区</p>

机制	现状	主要潜力	需要和所需行动
	来筹资和改变消费者和生产者的行为	非常有可能用于保护区 有可能进一步用作筹资和激励工具	的优先地位 提高养护决策者对筹资和改变行为潜力的认识
利益分享和收入分享	现被视为保护区管理和筹资的组成部分 在使用保护区预算时，通常不被赋予重要的优先地位	非常有可能抵消当地的机会成本 越来越需要在当地对保护区土地日益增大的压力与资源之间建立平衡	提高将当地筹资纳入保护区筹资战略中的重要性 增加当地资金的供应 着手利用发展筹资来源 改进利益和收入的分享形式
分担费用	这种方式的使用近来在增加 政府历来被作为保护区的惟一管理人和出资者	大有可能弥补个别保护区的现金流动与财政差距，减轻政府预算的负担 吸引私营部门和非政府组织自愿和义务分担费用的潜力没有开发	鼓励保护区管理人转移责任和筹资垄断 在某些情况下将费用分担规定为一项义务 对其他团体分担费用的意愿和能力做出反应 确定互惠权和责任 制订有利的法律规章
投资、信贷和企业基金	已经能够向制订了赞成养护章程的中小型组织提供，尽管保护区管理机构一般得不到这些资金	潜力主要在于社区组织愿意以营利方式向保护区游客提供服务 向保护区机构内的资本项目适用商业原则，代表着向保护区可持续筹资迈进一步	需要用利润偿还贷款资金，因此必须遵守可行的商业原则

表4：基于市场的保护区商品和服务收费机制：现状、潜力和需要（资料来源：世界保护联盟，2005年）

机制	现状	主要潜力	需要和所需行动
旅游费	仍是保护区筹资的核心部分 自然旅游的需求在日益增长	设施提供成本的回收程序可能提高，并反映出游客的付款意愿 有可能使旅游市场和提供的服务多样化	改进价格和费用的计算 要求为开发设施而投资 推销和经营各种设施通常需要更多的专业知识

机制	现状	主要潜力	需要和所需行动
		供的服务多样化 可用来在保护区各保护地之间管理需求	要更多的专业知识
资源使用费	仍然是保护区筹资的核心部分 使保护区的产品和开展的取用活动多样化	仍然需要按照经济价值完善价格 仍有潜力使市场和保护区产品的收费多样化 支持一系列的次级行业或增值行业	更好地计算价格与收费 在确定和收集价格方面，通常需要提高机构能力，并澄清不同机构的角色 需要将生态可持续性关切纳入取用制度中
环境服务付款	较新的筹资机制，近年来其使用率大增	可为非取用管理制度创造收入提供机会 可作为有效的制度，补偿养护生物多样性的土地所有者	制订有利的政策和立法框架 要求改进收集和分析数据的方法，以展示生物物理联系、确定价格和监测影响

11. 因此，许多机制都非常有可能成为保护区的筹资机制。但是，仍需解决这些机制是否足以为执行工作方案产生充足的长期资金的问题。这些办法中的大多数在很大程度上还没有实现制度化。需要收集和传播关于教训、经验、机会和限制的信息。因此，为能力建设投资（使用上述不同的战略）和举办培训讲习班以执行养护筹资倡议，应该成为捐助方、政府和国际养护组织的高度优先任务。

12. 迄今为止，保护区战略主要侧重于制定各种各样的财务机制，这在很多情况下限制了财政分析和足够的政策支持。然而，存在着很多成功的财务机制。此外，财政战略与保护区管理计划之间的联系常常很薄弱。尽管财政计划通常都包括了收入、开支和差距分析以及财政预测和筹资计划（计划的对象是传统的国际捐助者），但财政计划通常没有能够评估现有财政手段的业绩。此外，常规的财政计划缺乏将（保护区的、国家的、区域的和国家的）不同财政手段结合起来的那种面向业务的做法。因此，除极个别的情况外，绝大多数保护区的资金严重不足。保护区的财政管理迫切需要更好的设计和业务做法。

三、保护区的筹资现状

13. 保护区筹资来源可以大致分为以下几类：本国政府预算支助和多边机构、双边官方发展援助、私人基金会和大型非政府养护组织提供的国际捐助方援助。

14. 环境规划署与世界养护监测中心（环境规划署与养护监测中心）于 1993 年和 1995 年对 108 个国家的保护区预算和资金缺口进行了调查。在对通货膨胀做出调整之后，结果表明，机构年度总预算约为 70 亿美元，而且区域差别较大，发达国家的拨款最多。此项

研究表明，发达国家的平均支出为每平方公里 2,058 美元，而发展中国家仅为每平方公里 157 美元。⁶ 发展中国家的支出总额约为 8 亿美元，占总数的约 10%。

15. 关于筹资额与有效管理费用相比是否充足，现有几项全球研究报告可供参考。⁷ 对发展中国家现有保护区有效管理所需年度费用总额进行的三项单独研究表明，每年所需费用为 11 亿至 25 亿美元。⁸ 这些研究还估计，每年的经费缺口（总费用减去现有的资金）为 10 亿至 17 亿美元（见第 16 页图 2）。关于发展中国家的其他研究也表明，保护区的当前预算分配额与所需经费估计数相差甚远。⁹ 在喀麦隆¹⁰ 和整个刚果盆地¹¹，保护区的当前预算只占必需经费的 20%，在加纳¹² 和玻利维亚¹³，则分别只占必需经费的 35%-45% 和 70%。环境规划署与养护监测中心的研究估计，有效管理现有所有保护区（发达国家和发展中国家）的费用总额可能为 95 亿美元，全球的费用缺口为 25 至 30 亿美元。关于发达国家费用的其他一些研究表明，费用总额甚至可能更高。¹⁴

16. 保护区系统扩大的费用也相当可观。Bruner 等人（2004 年）的报告指出，如扩大保护区系统，使之覆盖发展中国家的某些全球最优先的保护地，可能使发展中国家的年度管理费提高到每年约 40 亿美元，并将在 10 年里发生 0 至 90 亿美元的购置费用。¹⁵ 环境

⁶ James, A., Gaston, K., Balmford, A., 1999 年。平衡地球的账目，《自然》，第 401 期，第 323-324 页。

⁷ 具体见：James, A., Gaston, K. 和 Balmford, A., 1999 年 a, “平衡地球的账目”，《自然》，第 401 期，第 323-324 页；James, A., Gaston, K.J. 和 Balmford, A., 2001 年, “我们支付得起养护生物多样性的费用吗”《生物科学》，第 51 期，第 43-52 页；Balmford, A., Bruner, A., Cooper, P., Costanza, R., Farber, S., Green, R.E., Jenkins, M., Jefferiss, P., Jessamy, V., Madden, J., Munro, K., Myers, N., Naeem, S., Paavola, J., Rayment, M., Rosendo, S., Roughgarden, J., Trumper, K. 和 Turner, R.K., 2002 年, “养护野生自然的经济理由”，《科学》，第 297 期：第 950-953 页（8 月 9 日）；Balmford, Andrew, Gaston, Kevin J., Blyth, Simon, James, Alex 和 Val Kapos, 2003 年, “陆地养护费用、养护利益和未满足的养护需要的全球差异”，《美国科学院学报》，2 月 4 日，第 100(3) 期：第 1046-1050 页。Verugdenhil, D., 2003 年。确定保护区系统的财政需要模式：最低程度养护系统设计工具的应用。在第五届世界公园大会上宣读的论文，2003 年 9 月 8 日至 17 日，南非德班。

⁸ James 等人，1999 年；Bruner, A., Gullison, R.E., Balmford, A., 2004 年。管理和扩大发展中国家保护区系统的财政费用和资金缺口，《生物科学》，第 54 期：第 1119-1126 页；Verugdenhil, 2003 年，同前。

⁹ Bruner A., Gullison, R.E., Balmford, A., 2004 年。管理和扩大发展中国家保护区系统的财政费用和资金缺口，《生物科学》，第 54 期：第 1119-1126 页。

¹⁰ Culverwell, J., 1997 年。喀麦隆保护区管理的长期经常性费用：保护区、捐助方援助和外部筹资的监测及现有和潜在保护区系统在生态管理上的优先事项。世界自然基金会和喀麦隆/环境和森林部，项目 33.06.01。

¹¹ Wilkie, D.S., Carpenter, J.F., Zhang, O., 2001 年。刚果盆地保护区的经费不足：公园多又不愿掏钱，《生物多样性养护》，第 10 期，第 691-709 页。

¹² Ankudey, N., Volta-Tinch, B., Howard P., 2003 年。加纳保护区的管理费用：需求与现实。在第五届世界公园大会上宣读的论文，2003 年 9 月 8 日至 17 日，南非德班。

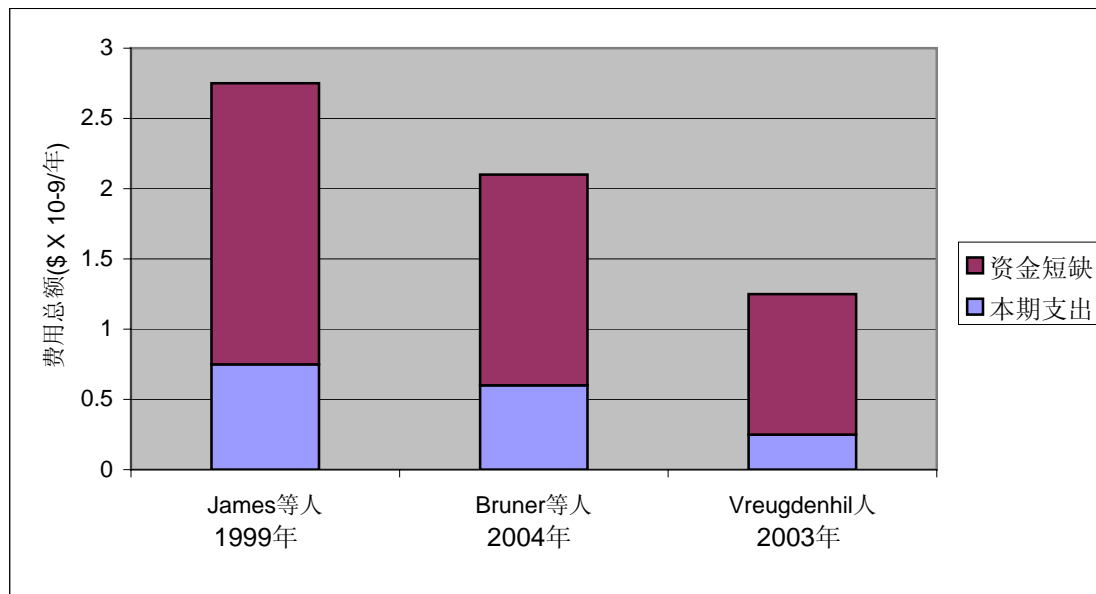
¹³ Molina, F., Zophelan C., Argandona, J., Campos, F., 2003 年。Planificación estratégica financiera para la gestión integral de las áreas protegidas del SNAP, 拉巴斯（玻利维亚）。

¹⁴ 如，关于生境第 8 条的工作组指示，2002 年。关于筹资的最后报告，《自然》，2000 年（2004 年 11 月 3 日；www.eeb.org/activities/biodiversity/Financing-Natura-2000-WG-finalreport-art 8.pdf）。

¹⁵ Bruner, A., Gullison, R.E., Balmford, A., 2004 年。同前。

规划署与养护监测中心指出，一个覆盖世界陆地面积 15%（10%受到严格保护）的保护区系统需要的全球费用总额可能达到每年 250 亿美元。

图2. 有效管理发展中国家现有保护区的筹资缺口（资料来源：Bruner 等人，2004 年）



A. 本国政府的预算支助

17. 尽管没有得到关于保护区支出总额的近期全球情况，但本国政府的预算保护区的重要供资来源。虽然如此，国家承付款有时很少。例如，越南政府提供给保护区的资金占过去十年公共预算分配总额的 0.5%。¹⁶

B. 多边机构的援助

18. 许多发展中国家接受国际机构和其他外国捐助方为其保护区系统提供的财政支助。公共机构 — 多边和双边机构 — 在向这些国家提供援助方面仍然起到重要的作用。例如，1990 至 1997 年，拉丁美洲和加勒比区域的养护项目吸引了 40 亿美元的外部支助；其中大部分资金来自多边和双边捐助方，而其中又有很大一部分分配给了保护区。¹⁷

1. 全球环境基金

19. 全球环境基金是《生物多样性公约》的金融机制，以此为包括保护区在内的全球生物多样性的养护提供大量资金。在运作的头十年里，全球环境基金为大约 200 个具有保护区内容的生物多样性项目提供了大约 11 亿美元。这一组合包括 1,000 多个保护区，覆盖面积 2.26 亿公顷。在这笔直接捐款的帮助下，调集了项目伙伴提供的约 25 亿美元的共同

¹⁶ Emerson, L.、Rao, K.、Nguyen, N.、Tu, N.和T. Bao, 2003年，“承担越南保护区的费用”，世界保护联盟 — 世界保护联盟和越南政府森林保护司，河内。

¹⁷ Castro,G.和 Locker, I, 2000 年。规划养护投资：关于拉丁美洲和加勒比生物多样性支助方案的生物多样性筹资的评估，华盛顿特区。

资金。¹⁸ 此外，全球环境基金的其他倡议，如小型赠款方案和重要生态系统伙伴关系基金也为保护区提供了大笔捐款。

20. 全球环境基金的第三期补款收到了 31 亿美元的承付款，涵盖 2002 至 2006 年的所有重点地区。其中约 8 亿美元专门用于生物多样性，而这 8 亿美元中又有 4 亿美元（约每年 1 亿美元）专门用于可持续的保护区系统。预计在第四期补款中，全部资金组合中的生物多样性部分可能至少实际增长 15%。¹⁹ 全球环境基金生物多样性战略优先任务 1（BD 1）寻求确保和刺激保护区系统的长期可持续性，特别是为保护区系统的长期可持续性展示和实施创新性金融机制和能力建设。²⁰ 全球环境基金最近列入了一项保护区早期行动的全球项目，以支助还没有收到资金的国家。²¹

2. 世界银行集团

21. 1988 至 2003 年，世界银行集团核准了 233 个项目，这些项目完全或部分支持位于 94 个国家的保护区内部和周围的生物多样性养护。世界银行正在支持国际养护组织（养护组织）确定的热点和重要生态系统内的保护区项目及被世界自然基金会确定为养护重点的 200 个生态区（全球 200）中的大多数生态区的保护区项目。世界银行提供给这些项目的贷款总额约为 18.34 亿美元并且通过共同资金另外调集了 13.99 亿美元，从而投资组合总额达到大约 32.34 亿美元。这一数字包括直接用于保护区的资金和有关其他生物多样性问题的活动所花费的追加生物多样性资金。²²

22. 作为全球环境基金的执行机构，世界银行集团通过世界银行和国际金融公司为促进活动、中型项目提供全球环境基金赠款和定期的全球环境基金赠款。保护区投资组合总额 32.34 亿美元中约有 51% 与通过全球环境基金资助的项目有关。世界银行集团承诺维持对保护区的支助，但也在越来越多地寻求将这种支助与更广阔风景区的部门发展方案和生物多样性活动相挂钩。²³

C. 双边发展援助

23. 签署了里约公约的发达国家承诺将援助发展中国家执行这些公约。经济合作与发展组织（经合组织）所属国家向官方发展援助提到发展中国家提供一定数量的双边生物多样性援助。现在还没有专门关于对保护区的双边援助的信息。经合组织成员国通过贷方报告制度向经合组织发展援助委员会（发援会）报告官方发展援助承付额。该报告系统地按部门和用途代码细分，但有几个用途编码经合组织成员国会依据报告其对保护区的援助。²⁴

¹⁸ 全球环境基金秘书处，2004 年。保护区与全球环境基金。生物多样性公约秘书处，2004 年。规划、建立和管理保护区的保护地和网络时要考虑的生物多样性问题（生物多样性公约技术丛书第 15 期）。

¹⁹ 私人通信 — G. Castro，全球环境基金生物多样性小组负责人。

²⁰ 全球环境基金，2003 年。

²¹ 私人通信 — G. Castro，全球环境基金生物多样性小组负责人。

²² 世界银行，2003 年。养护的里程碑 — 世界银行对保护区的援助，2003 年 8 月。

²³ 世界银行，2003 年。养护的里程碑 — 世界银行对保护区的援助，2003 年 8 月。

²⁴ 经济合作与发展组织（经合发组织），2003 年。发展援助委员会（发援会）贷方报告制度。网址：www.oecd.org/dac/stats，2003 年 5 月 30 日。

为了评估为支助里约公约所提供的资金总额，经合组织发援会和里约公约秘书处开发了“里约标志”。里约标志下与生物多样性有关的援助被界定为至少促进公约三个目标中的一个目标的活动。与生物多样性有关的援助包括一般的环境保护、水供应、农业、林业、渔业、农村发展和其他部门，也包括生物多样性是其许多组成部分之一的大型项目的资金总额和生物多样性是主要组成部分的项目的资金总额。²⁵

24. 19 个经合组织国家 1998 至 2000 年针对《生物多样性公约》的目标进行的官方发展援助活动，呈略微下降的趋势，分别为 10.9 亿、10.3 亿和 8.7 亿美元（图 3）。表 5 显示了上述 19 个国家 1998-2000 年与双边生物多样性有关的年平均援助额和其占双边官方发展援助总额的年平均百分比。这 19 个国家每年平均提供 9.95 亿美元的生物多样性援助，这一数额仅占双边官方发展援助总额的 2.7%。但是，鉴于里约标志对生物多样性的定义比较广泛，这种援助中有多大的比例真正用于保护区，不得而知。迄今收集的数据尚不足以确定一段时间里的明确趋势。

图 3. 经合组织发展援助委员会 19 个成员国与生物多样性有关的援助、1998-2000 年承付额（资料来源：经合组织—发援会）

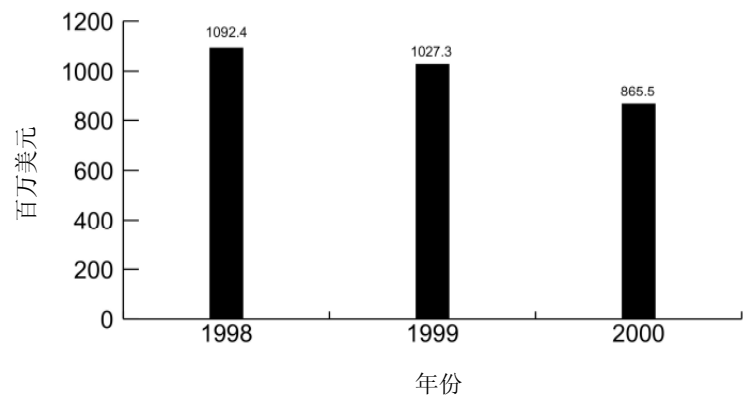


表 5：发援会捐助方与生物多样性有关的援助，1998-2000 年承付额（资料来源：经合组织—发援会，2002 年）

国家	百万美元（1998-2000 年 平均数）	占双边官方发展援助总额的%（1998- 2000 年年平均百分比）
澳大利亚	21.3	2.7
奥地利	2.0	0.5
比利时	19.5	3.9
加拿大	15.3	1.4
丹麦	29.8	4.5
芬兰	24.9	12.1
法国	44.7	1.7
德国	275.6	9.0

²⁵ 经济合作与发展组织（经合组织），2002 年。针对里约公约目标的援助，1998-2000 年。发展援助委员会（发援会），统计工作组。发援会秘书处提供，供约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议与会者参考。巴黎：经合组织。

国家	百万美元（1998–2000 年 平均数）	占双边官方发展援助总额的%（1998– 2000 年年平均百分比）
爱尔兰	2.2	4.9
日本	144.1	1.4
荷兰	146.9	6.9
新西兰	0.8	0.8
挪威	91.2	10.3
西班牙	14.5	1.4
瑞典	38.3	3.9
瑞士	15.9	2.4
联合王国	23.9	0.7
美国	84.2	1.0
共计	995.1	2.7

D. 国际非政府养护组织、私人基金会和私营部门

25. 有少数私人基金会为保护区提供大量资金。显著的例子是，联合国基金会通过了惠及世界自然遗产保护地和珊瑚礁的生物多样性支助方案。联合国基金会的支助遍及非洲、拉丁美洲和南亚及东南亚的大约 30 个国家，对于吸引私营部门企业和其他非政府组织的支助以合力支持世界遗产中心十分关键。

26. 非政府组织帮助保护区获得公共和私人的巨额资源。在某些情况下，非政府组织直接执行公共资助的养护方案，特别是执行它们能够帮助获得共同供资和提供技术支持的养护方案。非政府组织执行的养护方案的重要实例包括由自然养护组织管理的危难公园方案和由国际养护组织管理的重要生态系统伙伴关系基金。国家和当地非政府组织及社区组织也管理由公共捐助方支助的保护区项目。

27. 一些国际非政府组织（包括鸟类国际、国际养护组织、国际动植物学会、自然养护组织、世界自然基金会、野生生物养护学会和世界资源学会）在生物多样性公约缔约方大会第七届会议上做出了非政府组织的联合承诺，即支持保护区工作方案的执行。自缔约方大会第七届会议以来，通过在 10 多个国家发展以执行工作方案为目的的由国家推动的伙伴关系，做出了更加具体的承诺，这些国家包括巴西、哥斯达黎加、刚果共和国、厄瓜多尔、印度尼西亚、牙买加、墨西哥、帕劳、秘鲁和菲律宾。²⁶

四、调集资源的选择

28. 为保护区调集充足的资源，除了需要援助机构、多边机构和国家政府预算增加传统的供资之外，还需要依靠范围更广的筹资机制。同样重要的是，必须及时完成适当的政策

²⁶ 非政府组织关于保护区的联合声明和联合承诺，2004 年。鸟类国际、国际养护组织、国际动植物学会、自然养护组织、世界自然基金会、野生生物养护学会和世界资源学会。

改革以支持执行整个制度内的财政计划和所选择机制的财务运作。财政计划的总体框架还可包括以下主要步骤：

- (a) 对资金收入和开支、整个财政需要和差距的分析；
- (b) 保护区货物和服务的定义与数量的体现，以及偿付这些货物和服务的可能的投资来源；
- (c) 对可能的财务机制的甄别和可行性分析；
- (d) 详细制定全面财务计划，确保对保护区制度的长期财政支持；
- (e) 执行财政计划和进行体制与政策改革，确保对保护区制度给予长期的财政支持。

29. 保护区工作方案中提出了一套具体的目标和时间表，这些目标和时间表主要是围绕着国家一级的行动组织的。在考虑充分而及时地调集财政资源的选择时，回顾上文第一部分提到的第 VII/28 号决定的相关段落和第 VII/20 号决定关于金融机制的进一步指导的第 10 段，不失为慎重之举。

30. 目标 3.4 下的具体目标的时限是在 2008 年每个国家都获得充足的财政资源，对于组织筹资，支持工作方案来说，这是一个有用的首要目标。实际上，要实现这一具体目标可能要求大量调集国内外来源的资源。在依靠现有资金来源（国家和国际）时，发展中国家和经济转型国家需要考虑以下因素：

- (a) 增加（包括通过来源多样化）和稳定保护区的金融流动；
- (b) 采用能够有效利用财政资源的管理办法；及
- (c) 创造有助于促进资金有效地流向保护区的有效管理的机构安排。

A. 国家一级的筹资需要

31. 工作方案中的承付款从范围上讲主要是国家一级的。为了更加可靠且更加实际地估算筹资需要，各缔约方需要采取的一个重要而紧迫的步骤，是计算其国家的筹资需要及与工作方案的执行有关的缺口。缔约方大会请缔约方估算工作方案的所涉费用并向缔约方大会第八届会议做出反馈。

B. 国家的筹资来源

32. 许多国家从国家来源获得资金潜力很大。特别是，越来越多的国家将自然旅游、保护区环境服务（如水费）和资源取用活动（如，石油化工生产）的收入专用于保护区。养

护信托基金²⁷是一种大有前途的机制，能够提高保护区筹资的可持续性。目前已有约 25 个国家一级的养护信托基金，另有 20 个国家一级的环境基金作为补充，后者的范围比养护更大。其中多数基金都表现为永久捐赠的形式，捐赠产生的投资回报每年约有 5% 分配给养护。尽管这种捐赠基金在许多情况下都证明取得了成功，但世界上大约只有四分之一的国家有这种基金。

33. 世界上仅有约 20 个国家正在大力利用与旅游有关使用费，将其作为保护区的一种长期专项收入来源。其中大多数国家是发达国家。由于政策环境不稳定而且环保商品和服务的市场正处于发展的初级阶段，只有少数一些国家在利用以下筹资来源，如水费、碳吸收费和其他环境服务付款。但是，这种付款将来有可能成为保护区的重要筹资来源。²⁸

C. 重视保护区的价值

34. 低估保护区的价值，是筹资出现缺口的核心所在。按照工作方案第 3.1.2 和 3.4.6 项活动开展某种类型的国家保护区估价行动，从而评估、记录保护区系统的社会经济价值并向公众、所有政府机构和重要的政府间论坛宣传这种价值，可使所有国家受益。保护区的社会经济价值包括生物多样性和生态系统商品及服务、工作、收入、文化遗产以及其他价值，包括对减贫和实现千年发展目标的重要贡献。要使保护区系统具有长期可持续性，需要决策者、普通公众、地方社区和其他利益相关者充分认识到这些价值。

D. 保护区的可持续筹资

35. 获得充足资金是保护区得到有效的、财政上可持续的管理的必要条件，而不是充分条件。还有必要考虑筹资的时间安排和来源。缔约方大会认识到了这一必要性，因此将“确保保护区的财政可持续性”确定为保护区工作方案的目标之一。世界保护联盟将保护区的财政可持续性定义为“有能力获得长期而稳定的财政资源，并有能力以适当形式及时分配这些资源，从而承担保护区的全部费用并确保保护区得到充分而有效的管理”。评估和实现保护区的财政可持续性，需要考虑和解决各种各样的问题。世界保护联盟²⁹的研究认为，在考虑保护区的财政可持续性时应涉及以下主要问题：

(a) 建立不同的筹资组合、超越传统机制并纳入多种筹资来源，是保护区的财政稳定和财政可持续性的一项重要因素；

(b) 保护区的财政可持续性要求资金管理方式能够促进成本效率和管理效益、顾及长期规划和长期保障并为管理者在保护区一级创收和保留资金提供激励措施和机会；

²⁷ 关于养护信托基金的全面情况，见 Bayon, R.、Deere, C.、Norris, R.、Smith S.E., 1999 年。环境基金：吸取的教训和未来展望。华盛顿特区：全球救济基金会和世界保护联盟；Norris, R., 2000 年。环境基金机构间规划小组手册，美国，华盛顿特区：环境基金机构间规划小组；美国纽约：Pact 出版公司。

²⁸ Pablo, 2003 年，同前。

²⁹ 世界保护联盟，2005 年，同前。

(c) 考虑和承担间接和机会成本，作为保护区筹资需要的要素，并将现金和实物资助提供给产生了这些费用的群体，这是将保护区纳入更广泛的金融和经济可持续性的关键所在；

(d) 使保护区在财政上具有可持续性，也意味着要确定和消除阻碍着保护区筹资和财政可持续性的更广泛的市场、价格、政策和体制反常现象；

(e) 将财政纳入保护区规划和管理过程，并确保拥有足够的人力来使用金融工具，是提高保护区的财政可持续性的一项重要战略。

E. 全球环境基金

36. 作为《公约》的金融机制，全球环境基金在为工作方案提供国际筹资援助方面起着核心作用。第 VII/20 号决定第 10 段指出，全球环境基金的几类援助都将具有重要意义。全球环境基金工作方案援助战略中的两项最重要内容是：（一）援助国家推动的保护区早期行动（第 VII/20 号决定第 10 (c) 段）；和（二）在符合资助条件的国家里围绕着援助工作方案的执行组织大中型赠款。即将提供的第四期全球环境基金补款，包括在指导全球环境基金第四期资源的新的商业计划中为保护区提供巨资，对于第二项内容尤其重要。

F. 其他来源的国际援助

37. 全球环境基金不能满足与工作方案有关的全部国际筹资需要。特别是，在大多数情况下，全球环境基金的增支成本费用不能保证全球环境基金的援助能弥补保护区管理的经常性费用，这是发展中国家最严重的筹资缺口之一。其他筹资机构，特别是双边捐助机构需要为保护区提供巨额追加资金，包括为全球环境基金项目进行共同筹资。按照千年发展目标 7 中的保护区面积和森林覆盖率指标，捐助国应该考虑建立专门的保护区筹资援助机制，作为旨在实现千年发展目标的发展援助的一部分。国际非政府组织可帮助获得既能支持工作方案又能提供实物形式的技术支持的私人财政资源。

五、结论

38. 从上述分析中可得出的结论包括：

(a) 目前尚没有国家政府和其他来源为保护区供资情况的最新全球概况，虽然可能拥有有关某一机构或捐助方的某些信息，但这种信息并不是系统收集的；

(b) 充分援助发展中国家保护区现有系统所需的经常性费用的估计资金缺口（总需求额减去本期支出）大约为每年10亿至17亿美元。³⁰ 现有的保护区资金远远满足不了有效管理世界上现有的保护区所需的金额，更不用说扩大该系统以覆盖重点保护地了；

(c) 1999-2003年期间，全球环境基金和世界银行集团共同援助了100多个发展中国家的296个³¹保护区项目，费用总额为21亿美元，另外作为共同筹资调集了31亿美元；

³⁰ James 等人，1999 年；Bruner 等人，2004 年；Verugdenhil，2003 年，同前。

(d) 1998年至2000年，与生物多样性有关的双边官方发展援助达到每年约10亿美元。但是，其中有多少钱真正用于保护区，不得而知；

(e) 生物多样性援助越来越多地根据其与其与减贫的关系来设计，因为减贫是发展援助的首要重点。确保继续支助保护区，作为核心发展援助的一部分，需要展示保护区的社会经济价值和减贫价值；³²

(f) 双边和多边捐助方的支助占供给发展中国家保护区可用财政资源的一个主要部分。但是，按照目前的水平，这些资源不可能足以有效地执行保护区工作方案。扩大公共筹资是财政可持续性的根本；

(g) 制定并测试面向业务的财政战略以及扩大将近年来开始试验的保护区筹资机制，均属非常可行。这种在整个制度内战略性财政计划内形成的机制有可能确保今后保护区的资金增加，且更加注重保护区的不同需要和条件，促进保护区的财政可持续性；

(h) 发展潜力可观的机制包括进一步发展和在保护区应用其他经济部门早就使用的传统财政和金融手段（如税收、补贴和信贷计划以及保护区管理和设施的转移费用和利益分享机制），以及推广正越来越多地被用于指导更广泛的发展进程的市场推动做法（包括为保护区的商品和服务开发新市场）；

(i) 需要建立必要的认识、基础设施及传播有关教训、经验、机会和这些新来源的局限的信息。因此，建设实施养护财政倡议的能力并举办这方面的培训讲习班，应该成为捐助方、政府和国际养护组织的高度优先事项；

(j) 为资助工作方案的执行建立可行的机构安排至关重要。机构，包括政府、捐助方、国际非政府组织和私营部门需要建立协同关系和伙伴关系，并通过协调一致的活动处理这一问题；

(k) 外国直接投资的前景在短期内仍然十分乐观，在可预见的未来，国际（外部）资金来源似乎仍将十分重要；

(l) 作为管理《公约》财务机制的组织性结构，全球环境基金在为工作方案提供国际筹资支助方面起着核心作用；以及

(m) 其他供资机构，特别是双边捐助机构需要为保护区提供大量的追加资金。

附件

保护区工作方案下需要尽早采取行动的活动

³¹ 由于全球环境基金的全部项目和筹资总额中包括世界银行作为执行机构之一执行的项目，所以，世界银行集团的供资、共同供资和项目只包括国际复兴开发银行、开发协会、RFTF和发展赠款机制的赠款窗口。

³² 世界保护联盟，2005年，同前，Lapham和Livermore，2003年，同前。

2005 年之前:

在2005年之前对使用现有财政资源的效率和与国家保护区系统有关的财政需要进行一次国家级研究，并且确定通过各种国内外资源满足这些需要的选择，同时考虑到全部可行的筹资手段，如公共筹资、债换自然保护、取消不利的激励措施和补贴、私人筹资、收取生态服务税费等（3.4.1）。

2006 年之前:

(a) 制订合适的、有时限的和可计量的国家和区域一级的保护区目标和指标（1.1.1）；

(b) 采取行动在任何大型、完好或相对完整或完全不可替代的自然区，或受到严重威胁的地区以及在国家优先次序范围内拥有受到最严重威胁的物种的地区，建立或扩大保护区，同时考虑到移栖物种的养护需要（1.1.2）；

(c) 采取行动解决在现有的国家和区域保护区系统中内陆水域生态系统数量不足的问题，同时考虑到越界内陆水域生态系统（1.1.3）；

(e) 在土著和当地社区及有关利益相关者充分而有效的参与下，对现有的和潜在的养护形式及其是否适宜于实现生物多样性养护目标进行国家一级的研究，包括需要通过法律、政策、金融体制和社区机制予以承认和宣传的具有创新性的保护区管理形式，如各级政府机构经营的保护区、共同管理的保护区、私人保护区、土著和当地社区的养护区（1.1.4）；

(f) 根据能充分养护陆地、海洋和内陆水域生物多样性和生态系统的具有代表性的保护区系统的要求，在国家和区域两级完成保护区系统缺口分析（1.1.5）；

(g) 评估将保护区纳入更广泛的陆地和海洋景观以及部门计划和战略（如减贫战略）的具体活动所吸取的国家一级和国家一级以下的经验和教训；

(h) 确定妨碍有效建立和管理保护区的法律和体制缺口及障碍（3.1.1）；

(i) 完成对国家保护区的能力需要的评估，并根据这些评估制订能力建设方案，包括为持久提供保护区管理培训制订课程、资源和方案（3.2.1）；

(j) 为评估保护区的管理效力，制订并采用适当的方法、规格、标准和指标，并建立相关数据库，同时考虑到世界保护联盟—世界保护区委员会评估管理效力的框架和应该视当地情况而调整的其他相关方法（4.2.1）。

2008 年之前:

(a) 采取行动解决在现有的国家和区域保护区系统中海洋生态系统数量不足的问题，同时考虑到根据适用的国际法超出国家管辖范围的海洋生态系统（1.1.3）；

(b) 确定和执行切实步骤，进一步将保护区纳入更广泛的陆地和海洋景观，包括政策、法律计划和其他措施（1.2.2）；

(c) 建立有效机制，确定和防止和/或减轻对保护区的主要威胁造成的不利影响（目标1.5下的具体目标）；

(d) 建立机制，公平分担建立和管理保护区所产生的费用和分享所产生的利益（目标2.1下的具体目标）；

(e) 根据国内法和适用国际义务，让土著和当地社区充分而有效地参与现有保护区的管理和新保护区的建立和管理，以充分尊重其权利和承认其责任，同时也让有关的利益相关者参与（目标2.2下的具体目标）；

(f) 酌情审查和修订政策，包括使用社会和经济估价及激励措施，为更有效地建立和管理保护区和保护区系统提供有利的环境（目标3.1下的具体目标）；

(g) 获取充足的财政、技术和其他资源，包括从国内外来源获取资源，用于支付有效执行和管理国家和区域保护区系统的费用，特别是用于支持发展中国家和经济转型国家及小岛屿发展中国家的需要（目标3.4下的具体目标）；

(h) 制订并开始执行国家一级的可持续筹资计划，包括制订和执行必要的规章、立法、政策、体制和其他措施，以支持国家保护区系统（3.4.2）；

(i) 大大提高公众对保护区的重要性和惠益的认识、理解和赞赏（目标3.5下的具体目标）；

(j) 制订并采用有关规划、选择、建立和管理国家和区域保护区系统的规格、标准和最佳做法（目标4.1下的具体目标）。

- - - - -